



Execução fiscal: novas perspectivas

Autor: Tiago Scherer

Juiz Federal Substituto

publicado em 27.02.2015

 [\[enviar este artigo\]](#)  [\[imprimir\]](#)

Resumo

O presente texto debruça-se sobre a crise de eficiência da execução fiscal como meio típico de recuperação dos créditos fazendários, buscando identificar os fatores da falência da execução fiscal. Analisam-se os fatores da crise da execução fiscal para que se possam oferecer propostas para a reforma da execução fiscal. Conclui-se ser necessária a reformulação do sistema público de recuperação de créditos tributários e não tributários, entendendo-se pela necessidade de manutenção do modelo judicial, sem prejuízo de outros expedientes aptos à obtenção do pagamento.

Palavras-chave: Execução fiscal. Reforma. Desjudicialização.

Sumário: Introdução. 1 O panorama legislativo atual da jurisdição executiva fiscal. 2 Diagnosticando os gargalos da execução fiscal. 3 As técnicas de gestão adotadas pelas varas de execução fiscal. 4 As alternativas à execução fiscal atualmente adotadas pelos credores fazendários. 5 A defasagem legislativa da execução fiscal. 6 O futuro da execução fiscal. 7 Uma proposta alternativa de desjudicialização da execução fiscal: o incentivo legislativo dado à realização do protesto extrajudicial dos créditos tributários. 8 Os desafios da execução fiscal. Da falência do sistema atual à sua regeneração: um novo modelo de recuperação dos créditos públicos. Conclusões. Referências bibliográficas.

Introdução

Estatísticas do Conselho Nacional de Justiça recentemente veiculadas na imprensa apontam que entre trinta e quarenta por cento do total dos processos judiciais em tramitação no Poder Judiciário brasileiro são execuções fiscais. Trata-se, com efeito, de um dado de grande impacto e que revela a imensa presença do próprio Estado no cotidiano judiciário, bem como é sintoma de uma patologia vivenciada nessa relação entre o Judiciário e o credor estatal.

É bem verdade que a execução fiscal não é hoje um modelo de máxima eficiência, seja em prestação jurisdicional célere, seja como via eficaz de recuperação dos créditos fazendários, ainda que sua genética tenha contemplado o credor público com uma série de prerrogativas extravagantes de um processo verdadeiramente democrático e igualitário para as partes.

Nutrindo-se de tais elementos, surgiu um movimento – partido da alta cúpula do Poder Executivo federal – que procura, a partir da desmoralização da execução fiscal, realimentar o credor fazendário com mais outras tantas vantagens sobre o contribuinte devedor. Trata-se da indisfarçada tentativa de se excluir do controle jurisdicional todas as medidas agressivas ao patrimônio – jurídico e material –,

passando-as ao poder discricionário da Fazenda Pública, em aterrorizante desrespeito ao princípio constitucional da ubiquidade da jurisdição. É bem isto que se percebe: um movimento argumentativo tendencioso, partido do Poder Executivo e baseado em dados coletados seletivamente, buscando justificar o injustificável, que é a transformação da execução fiscal em via expropriatória administrativa.

Sem que se pretenda disfarçar os problemas da execução fiscal, que devem ser enfrentados com serenidade e sem preconceitos, não se pode tolerar que as deficiências – efetivamente existentes – sirvam de mote para a subtração da via executiva fiscal do controle jurisdicional. Daí, portanto, o interesse neste estudo, que pretende apresentar algumas reflexões sobre o momento vivido até hoje pela execução fiscal, baseadas fortemente na experiência profissional do autor, para, com o conhecimento do passado e do presente, apresentar propostas de medidas potencialmente aptas a impulsionar a eficiência da jurisdição nos processos de execução fiscal.

1 O panorama legislativo atual da jurisdição executiva fiscal

Impende, inicialmente, rememorar-se que a função jurisdicional executiva destina-se a fazer atuar a norma jurídica concreta, estabelecida em sentença ou título executivo extrajudicial, que atesta a certeza do direito à prestação. O processo executivo é eminentemente prático e material, buscando atuar o direito atestado em um título executivo, que, por sua vez, encerra uma relativa certeza sobre uma realidade “que deve ser”. Aqui, o Estado-juiz promove diretamente as medidas práticas necessárias, independentemente da colaboração ou da vontade do executado, invadindo seu patrimônio e dele retirando o produto necessário à satisfação do interesse do credor. Ainda que se trate de uma atividade material, também nela se encerra uma prestação jurisdicional, qualificada pela presença de uma resistência do destinatário ao cumprimento do comando atestado pelo título executivo. Portanto, a execução fiscal busca fazer cumprir a obrigação de pagar uma quantia certa, vinculada à certidão de dívida ativa, de forma agressiva aos interesses – às vezes egoísticos – do devedor fazendário.

“O primeiro diploma legal específico sobre a execução fiscal foi o Dec.-Lei 960, de 17.12.1938, que dispunha sobre a cobrança judicial da dívida pública. Com o advento do Código de Processo Civil, Dec.-Lei 1.608, de 18.09.1939, aquele diploma legal especial foi mantido. Todavia, com o surgimento do novo Código de Processo Civil, Lei 5.869, de 11.01.1973, aquele Dec.-Lei 960/1938 foi revogado. A cobrança judicial da dívida pública foi incorporada no novo Código, passando a reger-se pelas normas do processo de execução em geral. Todavia, a natureza distinta dos créditos tributários, de um lado, e dos créditos civis ou comerciais, de outro lado, fez com que a execução fiscal retornasse ao processo original, resultando na edição da Lei 6.830, de 22.09.1980, que dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública e dá outras providências.”

Ontologicamente, a execução fiscal já encerra uma pretensão de ser efetiva, pois o legislador processual-tributário não imaginaria um sistema expropriatório diverso daquele já disposto no Código de Processo Civil e que, no mínimo, não fosse mais eficiente que o rito de execução dos demais títulos executivos extrajudiciais. É por essa razão que a execução fiscal renasceu em 1980, diferente da execução do rito comum do Código, permeada de privilégios atribuídos unicamente ao Fisco como parte na relação processual.

“A nova lei sobre cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública (Lei nº 6.830, de 22.09.1980) foi editada com o claro e expresso propósito de agilizar a execução fiscal, criando um procedimento especial diverso do da execução forçada comum de quantia certa, regulado pelo Código de Processo Civil.”

A execução fiscal está marcada por um forte caráter unilateral dos atos

precedentes ao seu ajuizamento, já que o nosso sistema tributário outorgou ao próprio Fisco o poder de formar diretamente um título para fins executivos – a certidão de dívida ativa –, dotado de presunção (relativa) de certeza e liquidez. Tal prerrogativa, ladeada por outros privilégios, criados com a inspiração de possibilitarem a realização do crédito público, por vezes inspirou a doutrina a duvidar da constitucionalidade desse tratamento diferenciado.

“Quanto aos privilégios exagerados que a lei nova instituiu em prol da Fazenda Pública, não se deve esquecer que no sistema democrático um dos princípios mais caros, na ordem constitucional, é o da **isonomia**, ou seja, o da igualdade de todos perante a lei.”

Além do poder singular da Fazenda Pública de emitir seu título executivo, não existente entre os credores particulares, que sempre dependem de uma atividade do devedor, como, por exemplo, a emissão de um título de crédito ou uma confissão de dívida, o credor fazendário, quando em juízo, possui numerosas prerrogativas exorbitantes do processo executivo ordinário.

Veja-se, por primeiro, que a inicial executiva é bastante simplificada, ao se compará-la com a vestibular da execução de título extrajudicial comum. Enquanto o Código de Processo Civil exige um minucioso demonstrativo de cálculo do *quantum* exequendo, isso está dispensado na execução fiscal.

Não bastasse ao Fisco o poder de formalizar unilateralmente um título que retrate o seu direito de crédito, pode ele ainda substituir a CDA no curso da execução fiscal, caso se aperceba de alguma irregularidade naquele documento, desde que antes do julgamento dos embargos.

Outras facilidades exclusivas da Fazenda Pública são a intimação pessoal, enquanto os advogados privados são intimados pela imprensa oficial; o credor público pode a qualquer momento pedir a substituição dos bens penhorados por outros mais convenientes, sendo que o executado apenas pode substituir unilateralmente a penhora por dinheiro, devendo os demais bens ofertados em substituição ser aceitos pelo credor.

A execução fiscal não se submete a concurso de credores, recuperação judicial ou falência, ainda que a penhora possa ter que se dar no rosto dos autos da quebra. A constrição na execução fiscal pode recair sobre quaisquer bens do devedor, como determina o princípio da responsabilidade patrimonial, respeitando, apenas, aqueles bens absolutamente impenhoráveis, não lhe sendo possível opor as restrições convencionais, como a cláusula de impenhorabilidade decorrente de doação ou sucessão *causa mortis*.

Ainda, o credor fazendário pode lançar mão da medida cautelar fiscal, regrada pela Lei nº 8.935/92, como forma de garantir seu crédito antecipadamente ao ajuizamento da execução fiscal ou como providência preparatória do redirecionamento da ação executiva fiscal a eventuais corresponsáveis pelo crédito tributário, seja com base no art. 135, III, do CTN ou no abuso da personalidade jurídica pela sociedade devedora (art. 50 do CC), seja ainda pela configuração de grupo econômico entre empresas solidariamente obrigadas pelo débito (art. 30, IX, da Lei nº 8.212/91).

Todas essas prerrogativas estabelecidas buscam agilizar o curso da cobrança judicial do crédito público, cujas garantias também se espalham para além da lei específica, havendo a previsão de presunção absoluta de fraude a credores na alienação de bens pelo devedor que reste insolvente após a inscrição do crédito tributário em dívida ativa, de acordo com o art. 185 do Código Tributário Nacional. O mesmo código também permite sejam tornados indisponíveis todos os bens do devedor fiscal quando restar frustrada a execução (art. 185-A), e estabelece que o crédito tributário federal goza do direito de preferência em relação àquele de que seja titular a Fazenda Estadual ou Municipal, cedendo lugar

apenas aos direitos de índole trabalhista.

Posta a execução fiscal em juízo, dada a marcante ascendência do credor fazendário sobre o devedor, em virtude daquelas citadas prerrogativas exorbitantes da execução comum, impõe-se o controle da legalidade da ação, ao tempo do despacho inicial, cumprindo ao juiz avaliar os requisitos formais, que já estão bastante flexibilizados pela lei, pois a inicial é trazida com elementos **mínimos** sobre o crédito exequendo, muitas vezes insuficientes para a exata compreensão do devedor sobre o crédito que dele é exigido.

Além do exame dos elementos formais, pode o juiz declarar a prescrição ocorrida antes da propositura da ação, com apoio no art. 219, § 5º, do CPC, mesmo sem a oitiva da parte exequente, como assentou o STJ. Como já sinalado anteriormente, mesmo que a execução se cumpra por atos práticos, a jurisdição executiva compreende o conhecimento da relação processual que se estabelecerá entre as partes, viabilizando o controle da pretensão do credor, barrando aquelas prescritas ou maculadas por outros vícios constitucionais ou legais, por exemplo.

Estando em termos a inicial, o despacho que a receber importa em ordem para citação do devedor; penhora, se não for paga a dívida, nem garantida a execução, por meio de depósito ou fiança; arresto, se o executado não tiver domicílio ou dele se ocultar; registro da penhora ou do arresto, independentemente do pagamento de custas ou outras despesas; e avaliação dos bens penhorados ou arrestados.

Daí se ver que o executado, citado, tem duas alternativas de agir: ou paga, no prazo de cinco dias, o que a Fazenda Pública lhe exige; ou oferece bens em penhora, observando a ordem de preferência legal, para fins de ajuizar embargos de devedor (já que inadmissíveis embargos sem garantia da execução, na forma do art. 16 da LEF).

Muito embora os problemas vivenciados nas execuções fiscais, não é desprezível a parcela de pagamentos efetuados naqueles feitos. Realmente muito conhecido, em virtude de calcular o custo da execução fiscal federal, o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, objeto do Comunicado do Ipea nº 127, também apurou uma taxa de sucesso ligeiramente superior a um quarto dos créditos exequendos (25,8%). Portanto, ao menos no âmbito dos processos da Procuradoria da Fazenda Nacional, objeto daquele estudo, um quarto dos créditos são recuperados via execução fiscal, o que, por si só, revela que há necessidade de aprimoramentos, mas que a execução fiscal não é completamente inútil como via de cobrança para o credor fazendário.

Nesse ponto, quando se compara a execução fiscal criada em 1980 com o moderno rito da execução de título extrajudicial regrado pelo CPC, já começa a surgir um certo atraso da LEF em comparação com o rito comum. Isso porque o CPC não mais admite que o devedor possa não pagar o seu débito, retratado no título executivo, e simplesmente indicar bens à penhora. Ou seja, no rito executivo comum, o executado é citado para **pagar** (o que, a toda evidência, é mais útil ao credor), e não para pagar ou indicar bens penhoráveis, como na LEF.

Caso o executado furte-se desse ônus – pagar ou nomear bens penhoráveis –, o executado na execução fiscal fica exposto aos atos executivos destinados à expropriação judicial. Ou seja, permanecendo inerte no prazo legal de cinco dias – não tendo pago, indicado bens ou mesmo buscado o parcelamento do crédito público com o credor –, o devedor será alvo de medidas constritivas coercitivas, efetuando-se a penhora de seus bens, seja por diligência do oficial de justiça, seja por meio das vias eletrônicas, com a indisponibilidade de depósitos financeiros (BacenJud), de veículos (Renajud) ou até mesmo de bens imóveis, já que o sigilo fiscal poderá ser afastado via InfoJud na busca desse tipo de ativo patrimonial.

É importante notar que a penhora federal torna os bens constritos desde logo indisponíveis, conforme o art. 55 da Lei nº 8.212/91, inclusive antes da própria averbação da penhora no registro público pertinente (Registro de Imóveis, Detran etc.), retirando do devedor o poder de praticar qualquer ato que implique disposição do bem, tal como a doação, a compra e venda, a oneração (hipoteca ou alienação fiduciária, por exemplo), a incorporação imobiliária, o loteamento da gleba etc.

Já a expropriação dos bens constritos na execução fiscal se dá por leilão, por alienação direta em condições fixadas pelo juiz ou, ainda, por adjudicação ao próprio credor, tudo para fins de recuperação do crédito fazendário exequendo.

De outra parte, naquelas execuções fiscais em que o devedor, devidamente citado, não pagar nem apresentar bens à penhora no prazo legal e não forem encontrados bens penhoráveis, o juiz determinará, *ex officio*, a indisponibilidade de seus bens e de seus direitos, comunicando a decisão, preferencialmente por meio eletrônico, aos órgãos e às entidades que promovem registros de transferência de bens, especialmente ao registro público de imóveis e às autoridades supervisoras do mercado bancário e do mercado de capitais, a fim de que, no âmbito de suas atribuições, façam cumprir a ordem judicial, de acordo com o art. 185-A do CTN.

Nas execuções fiscais por créditos destituídos de natureza tributária, o credor poderá requerer semelhante medida com apoio no art. 655-A do CPC, a requerimento do exequente, mas limitada a medida a ativos financeiros. Tal expediente – preferencialmente por meio eletrônico – tem por objetivo a busca de informações sobre a existência de ativos financeiros em nome do executado, desde já os tornando indisponíveis, para fins de realização da penhora.

É justamente nessas situações de execuções fiscais frustradas pela ausência de identificação de bens penhoráveis que se concentra a maior parte da crise daquele processo, mais grave até do que a dificuldade de o próprio exequente apontar ao juízo a localização do seu devedor. Tais circunstâncias – não localização do devedor ou dos seus bens penhoráveis – são, com efeito, as grandes mazelas da execução fiscal, as quais se multiplicam em um acervo incontável de processos e acabam por criar um congestionamento judiciário invencível.

2 Diagnosticando os gargalos da execução fiscal

Os operadores jurídicos envolvidos na execução fiscal podem facilmente perceber que a não solução das execuções fiscais decorre de múltiplos fatores. Estima-se que entre trinta e quarenta por cento do total do acervo de processos do Judiciário brasileiro são de execuções fiscais, o que por si só representa o quão dramática é a exigência de trabalho daquela estrutura para fins da recuperação dos créditos públicos.

O congestionamento dos juízos encarregados daqueles feitos é seguramente um dos fatores do baixo índice de sucesso da via judicial para a satisfação do direito dos credores fazendários. Inexistem recursos materiais e humanos suficientes para se dar impulso mais veloz à massa de processos hoje existente, com os procedimentos legais atuais.

Mas não só o congestionamento dos juízos executivos é o que determina a carência de resultados mais animadores nas execuções fiscais. As causas são múltiplas, e das mais variadas origens.

“Em 1980, o Congresso Nacional aprovou a Lei de Execuções Fiscais, retirando a cobrança de tributo da alçada do Código de Processo Civil. Passamos a ter dois pesos e duas medidas. Uma lei para todos e outra somente para os fiscos e suas procuradorias (advocacia pública).”

O resultado pode ser comparado pelo CNJ: a cobrança geral anda mais rápido do que a tributária. O motivo foi que o legislador concedeu favores, vantagens e privilégios para a administração tributária. Por exemplo: todos os advogados têm prazos para cumprir, menos os procuradores fazendários. Os outros têm que acompanhar seus processos. Nas execuções, os juízes é que mandam os processos para os advogados do fisco. Esses excessos levaram à inoperância da execução fiscal.

Além disso, há o descumprimento da lei por parte da Receita Federal. Ela determina, por exemplo, que o processo administrativo de cobrança vá para a Procuradoria da Fazenda Nacional 90 dias após o não pagamento do tributo, para ser levado ao Judiciário. Na prática, eles demoram cinco anos.”

O nosso sistema tributário, além de espoliante, é por demais complexo e burocrático, incentivando a informalidade e o não cumprimento em tempo e modo das obrigações tributárias, o que vem agravado pela excessiva demora na propositura das execuções após a constituição definitiva dos respectivos créditos, de forma que o devedor não mais é localizado no seu domicílio fiscal.

Também fatores “extrajurídicos” contaminam a eficiência da execução fiscal. A taxa de mortalidade das empresas devedoras, principalmente nos seus primeiros anos de atividade, é muito acelerada, como vem medindo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, em estudos ao longo do tempo. De acordo com estudo realizado em 2013, a mortalidade das empresas de dois anos é de cerca de 25% (vinte e cinco por cento). Perecendo-se o empreendimento econômico, por certo que as execuções fiscais dirigidas contra a devedora após o encerramento das atividades são prejudicadas, restando apenas a eventual corresponsabilização tributária dos dirigentes, se presentes os pressupostos legais necessários para tanto.

Em inúmeros casos, as devedoras (ainda ativas) se encontram em precárias condições econômicas, já tendo sido corroído seu patrimônio com o pagamento a credores mais ágeis que a Fazenda Pública (bancos, p. ex.) e de créditos trabalhistas, cuja execução é usualmente mais enérgica. É intuitivo, ainda, que os contribuintes mantenham-se em dia com empregados e com fornecedores (inclusive de crédito – instituições financeiras), já que, cessada a colaboração destes, o empreendimento econômico entra em colapso. Já o credor fazendário enfrenta burocracia e é lento no ajuizamento da cobrança de seus haveres, de sorte que é natural que o devedor pague outros débitos mais sensíveis à manutenção de suas atividades.

“Chegamos, então, a algumas conclusões:

- 1) Há um risco, inerente à vida empresarial, de insucesso das empresas, o que conduz necessariamente a um processo infrutífero de produção e circulação de riquezas que redunde na insolvência de créditos fiscais. Esse raciocínio aplica-se, *mutatis mutandis*, a pessoas físicas devedoras;
- 2) Em razão da conclusão anterior, percentual expressivo das execuções fiscais tende a simplesmente não encontrar bens, dada a absoluta insuficiência patrimonial das pessoas jurídicas e físicas;
- 3) O próprio Estado, no campo do direito material, cria mecanismos que procuram minimizar esse quadro social de ineficácia da execução fiscal. Portanto, tem-se um grande problema na execução fiscal, consistente em uma premissa simples: pouco (ou nenhum) passivo (dos devedores) para fazer frente aos débitos. Daí advêm as seguintes constatações:
 - Aproximadamente três quintos dos processos de execução fiscal vencem a etapa de citação. Destes, 25% conduzem à penhora, mas somente uma sexta parte das penhoras resulta em leilão. Em 47,4% dos processos ocorre pelo menos uma tentativa inexitosa de citação, e 46,2% das tentativas de citação por AR são exitosas, contra 47,1% das tentativas de citação por oficial de justiça e 53,8% das tentativas de citação por edital.
 - Em 15% dos casos há penhora de bens, e somente um terço dessas penhoras resulta da apresentação voluntária de bens pelo devedor. Apenas 2,6% das ações de execução fiscal resultam em algum leilão judicial, com ou sem êxito. Do total

de processos, o pregão gera recursos suficientes para satisfazer o débito em apenas 0,2% dos casos. – A probabilidade de o executivo fiscal obter êxito ou fracassar absolutamente é quase idêntica. O grau de sucesso das ações de execução fiscal é relativamente alto, uma vez que em 33,9% dos casos a baixa ocorre em virtude do pagamento integral da dívida, índice que sobe para 45% nos casos em que houve citação pessoal. A extinção por prescrição ou decadência é o segundo principal motivo de baixa, respondendo por 27,7% dos casos. No universo dos executados que aderem a programas de parcelamento, 64,4% destes cumprem integralmente com as obrigações pactuadas em pelo menos um dos casos. Os dados, na medida do que importa a esse trabalho, podem ser resumidos adiante. Cerca de 1/3 (um terço) das citações restaram infrutíferas. Nos processos em que houve citação, o percentual de constrição resultou em pouco volume. No concernente à oposição à execução, o quadro detectado apontou que em 89,7% (oitenta e nove vírgula sete por cento) dos casos não houve qualquer medida de defesa na execução.”

Há uma precariedade dos credores fazendários em instruir os processos de execução fiscal, não havendo inteligência no manejo das informações sobre a condição do devedor (ativo/inativo), o seu endereço, a existência de bens penhoráveis, a plausibilidade de recuperação do crédito etc. A ineficiência na propositura e no impulso às execuções fiscais (atuais e futuras) causa, a toda evidência, dois efeitos colaterais: a (quase) certeza por parte do devedor de que não será importunado pela Fazenda Pública (ao menos em curto prazo, contado do fato gerador) e, inegavelmente, um maior congestionamento dos juízos executivos fiscais, o que acaba apenas contribuindo para a retroalimentação do problema de eficiência do rito.

“Atualmente, o que ocorre, cada vez mais, é que os devedores não efetuam o pagamento na esfera administrativa ou sequer tentam acordar um parcelamento para evitar a cobrança judicial, uma vez que a morosidade judicial está transmitindo uma sensação de que o executado não sofrerá nenhuma constrição em seu patrimônio, resultando, após um determinado tempo, na prescrição da dívida.

Diante de tal cenário e com base na demora excessiva do Judiciário, cada vez mais aumenta o número de devedores que se quedam silentes durante o processo administrativo.

Atualmente, as execuções fiscais ingressadas, devido à extrema morosidade do Poder Judiciário, que se encontra afogado em meio a milhares de processos executivos, resultam em uma parcela mínima de ações executivas que se transformam efetivamente em arrecadações do tributo. (...) Atualmente, um grande entrave que o Judiciário vem sofrendo é o fato de as execuções fiscais se encontrarem paralisadas porque a Fazenda não realiza diligências para localizar seus devedores e informar quais bens são passíveis de penhora.”

Há também uma postura do credor fiscal em buscar transferir ao Judiciário todas as medidas necessárias ou úteis ao andamento da execução fiscal, tais como a busca do endereço do devedor, pesquisa de bens penhoráveis por meio dos convênios Renajud, BacenJud e Infojud, o que, além de pretender deslocar o juiz da execução fiscal da sua imprescindível imparcialidade na condução do processo, também acarretaria, caso indiscriminadamente atendidos esses pleitos, uma desarrazoada agressão aos direitos de sigilo e intimidade dos executados. Ainda que a execução fiscal destine-se à cobrança do crédito público, isso não transforma a unidade judiciária em repartição fazendária ou seus servidores ou juízes em agentes de fiscalização. A execução é meio coativo de recuperação do crédito da Fazenda Pública sob o devido processo legal constitucionalmente determinado, cuja aplicação é de responsabilidade do Estado-juiz.

Além dessa distorção de papéis no processo, os credores usualmente insistem na postulação de medidas executivas flagrantemente desprovidas de possibilidade de sucesso para a recuperação dos créditos exequendos, como, por exemplo, o

pedido de bloqueio de depósitos bancários em execuções antigas contra empresas evidentemente inoperantes, o que unicamente gera mais congestionamento do juízo e prejudica a velocidade das demais execuções fiscais.

A União e os demais entes federais reiteradamente ofertam generosos programas de parcelamento, com redução de multas, juros e encargos, beneficiando os devedores em detrimento daqueles contribuintes cumpridores dos seus deveres fiscais, incentivando a protelação do pagamento dos tributos.

A legislação tributária e a sua interpretação jurisdicional têm sido lenientes com os créditos prescritos (reconhecendo a causa extintiva apenas em situações extremas, quando presente um incontestável abandono do processo pelo credor), o que contraria a tendência moderna de aceleração das relações jurídicas e de encurtamento dos prazos prescricionais, a exemplo do que ocorreu com o CC/2002. A recusa da legislação tributária em reconhecer a irrecuperabilidade dos créditos tributários anteriores a 5 (cinco) anos gera a grave distorção consistente no fato de que a execução fiscal normalmente é proposta e não é baixada a não ser que o credor fazendário verdadeiramente abandone seu processo após restar infrutífero pelo prazo quinquenal de prescrição. No entanto, de acordo com o entendimento jurisprudencial majoritário, enquanto o exequente se mantiver postulando medidas executivas, aptas ou não à satisfação do seu crédito, não há a desídia que seria pressuposto para o reconhecimento da prescrição intercorrente.

A legislação tributária não produz solução jurídica para o problema econômico reiteradamente vivenciado na jurisdição da execução fiscal (insucesso dos empreendimentos econômicos, agressividade dos competidores que não pagam os tributos etc.), sendo que o sistema de privilégios e garantias do crédito tributário historicamente não é suficiente para a realização maciça dos créditos tributários exequíveis.

O curso da execução fiscal frequentemente é embaraçado pelo uso abusivo da exceção de pré-executividade, que, muito embora não tenha previsão legal ou efeito suspensivo típico dos atos executivos, inegavelmente gera um atraso no processo, consequência do tempo despendido pelo juiz na análise das alegações. Ainda que o executado tenha, de fato, preservado seu direito de defesa contra a execução fiscal por meio da via judicial típica, que é a ação incidental de embargos de devedor, mediante penhora de bens, o devedor ainda pode, na sistemática vigente, interpor à execução, por petição simples, sem qualquer pressuposto especial, alegações apreciáveis de pronto, tais como pagamento, compensação anterior, decadência, prescrição, além de vícios do título executivo ou da própria execução. É dizer: multiplicam-se as vias de defesas do devedor, prestando-se, com isso, a abuso.

Essas razões, além de outros motivos laterais, são as principais causadoras da falência da execução fiscal atual para fins da recuperação dos créditos públicos, o que também acaba estimulando a inadimplência tributária, já que esta distorce os mercados e os preços, causando concorrência desleal e prejudicando, ao final, a própria sociedade brasileira, destinatária última dos recursos públicos.

3 As técnicas de gestão adotadas pelas varas de execução fiscal

Para fazer frente ao invencível número de execuções fiscais em tramitação, as varas de execução fiscal estão sendo pressionadas, formalmente, pelos credores e pelos órgãos administrativo-correicionais, ou pela própria realidade, a adotar métodos de gestão do acervo processual que possibilitem um desenrolar mais fluido para a execução. Assim, por exemplo, a utilização de petições-padrão por parte dos credores fazendários, estabelecendo pedidos para determinadas situações fáticas que podem ser de pronto atendidos pelo juiz ou mesmo pelos servidores encarregados de impulsionar o feito. Também são concentrados ao

máximo todos os atos dotados de conteúdo decisório em um único ou em poucos documentos, de modo a já deixar pré-fixado o curso do processo, a ser cumprido pelas secretarias (cartórios) das varas. A tendência de se adotar um formalismo moderado ou mitigado também se faz presente na edição, pelos juízes, de portarias disciplinando alguns encaminhamentos do processo que prescindem de conteúdo decisório, de forma que os próprios servidores podem cumprir a ordem judicial em múltiplos casos idênticos sem despacho judicial específico.

Mais recentemente, há a perspectiva de universalização do processo judicial eletrônico em todo o Brasil, sendo que a execução fiscal, essencialmente dotada de múltiplos atos materiais a serem praticados em seu curso, é processo grandemente vocacionado para ser gerenciado de forma automática ou eletrônica, deixando as atividades humanas para aquelas que exigem elaboração intelectual.

Também sob o viés eletrônico, foram criadas diversas ferramentas eletrônicas aptas à identificação e ao bloqueio de bens penhoráveis em nome do executado, tais como os convênios BacenJud, Renajud e Infojud, todos possibilitando o acesso do juiz a informações patrimoniais do devedor e úteis a dispensar atividades materiais, tais como mandados de penhora, cartas precatórias, ofícios etc. Tais expedientes, entretanto, têm servido à indevida transferência de responsabilidades do credor para o Judiciário, contribuindo para o congestionamento dos juízos executivos. A jurisprudência, de sua parte, vem estimulando o uso de tais ferramentas eletrônicas em auxílio ao credor fazendário, ainda que a custo do Judiciário.

Entretanto, mesmo que não esgote a investigação e a análise das práticas administrativo-cartorárias possíveis que possam facilitar e acelerar o desenvolvimento da execução fiscal, tem-se que há um evidente limite de eficiência que se pode agregar ao feito com aquelas alternativas gerenciais. A gestão inteligente do acervo processual seguramente agrega valor à prestação jurisdicional – que efetivamente há na execução fiscal, não se tratando de um simples processo burocrático de cobrança –, mas não é a solução definitiva para os problemas da execução fiscal, como já se pôde inicialmente salientar. A crise de eficiência da execução fiscal é complexa, tem variadas origens e responsabilidades, não se podendo imaginar uma solução instantânea para todos os seus males.

4 As alternativas à execução fiscal atualmente adotadas pelos credores fazendários

Frente ao ambiente descrito, os credores fazendários, dentro dos rígidos e estreitos limites a que vinculados, têm buscado alternativas que racionalizem a cobrança dos créditos públicos.

É notório que o manejo de garantias do crédito tributário, tais como a exigência de certidões de regularidade fiscal para os mais variados atos negociais e de controle do contribuinte, como o Cadin, são as ferramentas ao alcance dos credores fazendários para fins da recuperação dos créditos tributários não executados, seja pela demora na propositura da ação, seja pela pequena expressão dos débitos.

Apercebendo-se que centrar forças em créditos de altos valores é estrategicamente mais interessante, a Fazenda Nacional vem, nos últimos dez anos, progressivamente dispensando a execução fiscal de créditos de menor importância, para, atualmente, executar apenas débitos acima de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), dado que o maior volume de créditos tributários é devido por um baixo número de devedores.

Além desse tipo de iniciativa, a Procuradoria da Fazenda Nacional e a Procuradoria-Geral Federal já têm projetos-piloto com o protesto da certidão de

dívida ativa, reportando resultados alvissareiros, com recuperação de até 70% (setenta por cento) dos créditos submetidos àquela experiência. Inclusive, foi acrescentado o parágrafo único ao art. 1º da Lei nº 9.492/97, de forma a admitir abertamente o protesto da CDA:

“Art. 1º (...) Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012)”

Feita essa breve análise do momento atual que a execução fiscal atravessa, impõe-se o desafio de projetarmos o futuro que queremos (e que a sociedade brasileira quer) para a execução fiscal (ou para uma via alternativa de recuperação dos créditos públicos), o que é assunto de máximo interesse.

5 A defasagem legislativa da execução fiscal

Ainda que a execução de títulos extrajudiciais tenha sido atualizada pela Lei nº 11.386, em 2006, o legislador processual declarou expressamente sua opção por um projeto de lei específico para tratar da execução fiscal. Da exposição de motivos do projeto de lei que levou à reforma da execução do CPC retira-se:

“m) quanto à execução contra a Fazenda Pública, as propostas serão objeto, posteriormente, de outro projeto de lei, e assim também será objeto de projeto em separado a execução fiscal, que igualmente merece atualização.”

Entretanto, até hoje não sobreveio a desejável reforma da lei de execuções fiscais.

Nesse vácuo, a execução fiscal administrativa foi proposta ao Congresso Nacional (PL 2412/2007, de autoria do Deputado Regis de Oliveira; e PL nº 5.080/2009, do Poder Executivo), fomentando o debate sobre a viabilidade de os atos executivos serem praticados exclusivamente na órbita administrativa e diretamente pelos próprios credores, relegando-se o controle jurisdicional exclusivamente para os embargos ou outra ação autônoma. É nesse sentido a proposta constante do Projeto de Lei nº 5.080/2009. Dispõe o artigo 3º do referido projeto: “Art. 3º Os atos de constrição preparatória e provisória serão praticados pela Fazenda Pública credora, cabendo seu controle ao Poder Judiciário, na forma prevista nesta lei”.

Com relação ao Projeto de Lei nº 5.080/2009, somam-se fortes críticas da Ordem dos Advogados do Brasil, o que provavelmente já ecoou entre os parlamentares, que ainda não aprovaram quaisquer das medidas propostas.

6 O futuro da execução fiscal

Como se viu, já há alguns movimentos vinculados a uma ideia de desjudicialização da execução fiscal (dispensa de execuções de pequenos valores, medidas de praticabilidade tributária, intenso controle fiscal dos contribuintes, protesto da CDA etc.). Mas qual o modelo de desjudicialização que seria mais conveniente ou necessário?

Já se tem uma certeza de que é urgente repensar-se a execução fiscal, seja com a sua modernização legislativa, seja com a criação ou o estímulo de atividades paralelas e tendentes à satisfação dos créditos fazendários, daí se vendo que não se trata de meramente debater-se pontos como a extinção da competência delegada, a adoção às inteiras do CPC para a execução fiscal ou a adoção de um procedimento executório administrativo. Está na pauta do dia, isto sim, uma reforma integral do próprio sistema de recuperação dos créditos públicos.

Em uma primeira abordagem, já se pode afirmar a total impossibilidade de se dar as costas ao princípio constitucional da ubiquidade da jurisdição. Com efeito, não se pode transigir com a total retirada da execução fiscal do Poder Judiciário. Ou seja, não se pode admitir a transferência dos atos executivos para o próprio credor, dada a flagrante quebra da imparcialidade necessária no manejo da constrição – não se imagina que o próprio credor possa, no nosso sistema constitucional, ter o direito de, *sponte sua*, bloquear bens do seu devedor. Há sólido entendimento doutrinário no sentido da invalidade constitucional desse tipo de expediente.

“A execução fiscal ‘administrativa’ seria, sob essa ótica, um recuo institucional do Poder Judiciário, incompatível com o princípio da harmonia e da separação entre os poderes da República. Em outros termos, apenas o Judiciário estaria legitimado, constitucionalmente, a invadir o patrimônio do devedor e a afetá-lo, coativamente, mediante excussão, ao pagamento de suas dívidas.”

Além disso, é bastante evidente a garantia constitucional de que ninguém será privado de seu patrimônio sem o devido processo legal, o que deve ser compreendido como processo judicial, e não como procedimento administrativo a cargo do próprio credor.

De outro lado, não se vislumbra que a mudança da fonte de emanção dos atos executivos tradicionais (do Estado-juiz para o Estado-Administração) tenha o condão de erradicar a síndrome de ineficiência da execução fiscal. É preciso mais do que isso. É necessária uma alteração total de postura do Estado e dos operadores jurídicos frente à necessidade de recuperação dos créditos fazendários. “A ‘desjudicialização’ não implicará, por si, o aprimoramento da cobrança”.

Com efeito, mesmo que se afastasse tal óbice constitucional e se atribuísse ao credor tal poder (de penhorar e expropriar), não se imagina que isso, isoladamente, possa efetivamente revolucionar os índices de recuperação dos créditos fazendários. Afinal, se, hoje, o credor tem grandes dificuldades de dar impulso frutífero às execuções fiscais atuais que se encontram sob sua responsabilidade, como poderá, atraindo para si mais o trabalho de efetivar os atos constritivos, propiciar uma eficiência que nunca teve antes? Se, hoje, as medidas requeridas pela Fazenda Pública nas execuções fiscais muitas vezes limitam-se a procedimentos burocráticos sem resultado prático algum, não seria diferente se a própria Fazenda pudesse promover a penhora. Afinal, se o credor fazendário muitas vezes exerce um papel infrutífero no quadro atual, não se habilita a invocar mais poderes, retirando-os do Judiciário.

A ineficiência da execução fiscal não poupa os credores, embora o empenho dos procuradores fazendários. A ineficiência é do próprio sistema, já falido em uma época marcada pela informatização, pela velocidade dos acontecimentos, pelo dinamismo empresarial e pela auto-organização dos mercados, contexto que o Estado-credor está flagrantemente despreparado para enfrentar.

7 Uma proposta alternativa de desjudicialização da execução fiscal: o incentivo legislativo dado à realização do protesto extrajudicial dos créditos tributários

Nascido umbilicalmente ligado aos títulos de crédito, o protesto, inicialmente cambiário, serviu historicamente como meio de prova da insatisfação de alguma obrigação retratada na cártula. Nasceu pela necessidade constatada nas práticas comerciais. Nessa medida, o protesto serviu ao desenvolvimento dos títulos de crédito como meios de facilitação do trato econômico entre os comerciantes.

“Assim, referido ato jurídico é, em regra, atribuído a um oficial público imparcial, que segue procedimento definido em lei, com a ciência do devedor, ao qual se faculta o oferecimento de resposta, e a lavratura, ao final, de um instrumento,

que é entregue ao interessado, para fins de prova.”

Entretanto, o desenvolvimento do comércio e, por via de consequência, os avanços da legislação de regência determinaram uma ampliação do campo de incidência do protesto, agora como instituto que não está mais restrito ao direito cambial, tratando-se de expediente extrajudicial. Se antes o protesto era cambiário, hoje é protesto extrajudicial ou protesto notarial.

A Lei nº 9.492/97 avançou e abriu as portas do protesto para quaisquer títulos que contenham obrigação econômica. Todos os títulos executivos de origem extrajudicial podem ser levados a protesto, sem qualquer dúvida. Mais do que títulos cambiais ou cambiariformes e os títulos do art. 585 do CPC, são hoje passíveis de protesto extrajudicial quaisquer documentos que retratem uma obrigação pecuniária líquida e certa.

“(…) a possibilidade de protesto notarial não se restringe aos títulos executivos, estendendo-se a quaisquer títulos ou documentos revestidos das formalidades legais, que consubstanciem prova literal de dívida representativa de obrigação positiva e líquida, exigindo-se, por fim, o decurso do eventual termo previsto para o respectivo cumprimento.”

Nessa ordem de ideias, a certidão de dívida ativa, seja por representar uma obrigação econômica com presunção de liquidez e certeza, seja por ser título executivo extrajudicial, é tecnicamente passível de protesto.

O Conselho Nacional de Justiça, de forma muito lúcida, já reconheceu expressamente a plena validade do protesto da CDA como via de cobrança dos créditos tributários:

“CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. PROTESTO EXTRAJUDICIAL. CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. LEGALIDADE DO ATO EXPEDIDO.

Inexiste qualquer dispositivo legal ou regra que vede ou desautorize o protesto dos créditos inscritos em dívida ativa em momento prévio à propositura da ação judicial de execução, desde que observados os requisitos previstos na legislação correlata.

Reconhecimento da legalidade do ato normativo expedido pela Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro.”

Além disso, o CNJ recomendou aos tribunais de justiça que regulamentassem o protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa por parte da Fazenda Pública, para fins de agilizar o recebimento dos créditos públicos e reduzir o volume de execuções fiscais ajuizadas (Pedido de Providências nº 2009.10.00.004178-4).

Também é notório que os tribunais de contas estaduais já constatarem a grande utilidade do protesto extrajudicial para, de forma célere, desburocratizada e barata, realizar os créditos dos Estados e dos Municípios.

“Na realidade, o que se pode verificar é que o protesto extrajudicial, efetivamente, traz benefícios para todos: para o ente público, que tem à sua disposição uma forma mais ágil e menos onerosa de cobrança, realçando a arrecadação em um modelo de gestão eficiente (artigo 11 da Lei Complementar nº 105/2001); para o devedor, que suporta, assim, meio menos oneroso e gravoso de cobrança; para o Poder Judiciário, que tem impacto imediato na redução de demandas, ampliando a capacidade de julgamento (embora preservando a possibilidade de apreciação de futuras lesões decorrentes do novo modelo).”

No âmbito tributário, o protesto contribuirá para o combate à concorrência predatória praticada pelos contribuintes que manipulam artificialmente os preços

com a supressão dos tributos devidos. Estimulará que os contribuintes mantenham-se adimplentes, o que é do interesse de todos. Estará alinhado à tendência do moderno processo civil, que aponta para uma desjudicialização das demandas, valorizando iniciativas de autocomposição dos litígios, bem como as atividades extrajudiciais que solucionem ou previnam as demandas judiciais.

É por esse conjunto de razões que a lei de protesto foi alterada e passou a expressamente admitir o protesto da CDA. Realmente, frente a uma forte linha jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, que havia sedimentado o entendimento de que a Fazenda Pública já dispunha da execução fiscal como meio típico para a exigência do seu crédito, pelo que o protesto extrajudicial do mesmo título executivo seria desnecessário ou abusivo, a Lei nº 9.492/97 absorveu a protestabilidade da certidão de dívida ativa. Com isso, a requalificação normativa do assunto se fez sentir no âmbito do STJ, que deixou de lado o seu antigo entendimento restritivo:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PROTESTO DE CDA. LEI 9.492/1997. INTERPRETAÇÃO CONTEXTUAL COM A DINÂMICA MODERNA DAS RELAÇÕES SOCIAIS E O ‘II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO’. SUPERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

1. Trata-se de recurso especial que discute, à luz do art. 1º da Lei 9.492/1997, a possibilidade de protesto da certidão de dívida ativa (CDA), título executivo extrajudicial (art. 586, VIII, do CPC) que aparelha a execução fiscal, regida pela Lei 6.830/1980.

2. Merece destaque a publicação da Lei 12.767/2012, que promoveu a inclusão do parágrafo único no art. 1º da Lei 9.492/1997, para expressamente consignar que estão incluídas ‘entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas’.

3. Não bastasse isso, mostra-se imperiosa a superação da orientação jurisprudencial do STJ a respeito da questão.

4. No regime instituído pelo art. 1º da Lei 9.492/1997, o protesto, instituto bifronte que representa, de um lado, instrumento para constituir o devedor em mora e provar a inadimplência, e, de outro, modalidade alternativa para cobrança de dívida, foi ampliado, desvinculando-se dos títulos estritamente cambiariiformes para abranger todos e quaisquer ‘títulos ou documentos de dívida’. Ao contrário do afirmado pelo tribunal de origem, portanto, o atual regime jurídico do protesto não é vinculado exclusivamente aos títulos cambiais.

5. Nesse sentido, tanto o STJ (REsp 750805/RS) como a Justiça do Trabalho possuem precedentes que autorizam o protesto, por exemplo, de decisões judiciais condenatórias, líquidas e certas, transitadas em julgado.

6. Dada a natureza bifronte do protesto, não é dado ao Poder Judiciário substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade (utilidade ou conveniência), as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública.

7. Cabe ao Judiciário, isto sim, examinar o tema controvertido sob espectro jurídico, ou seja, quanto à sua constitucionalidade e à sua legalidade, nada mais. A manifestação sobre essa relevante matéria, com base na valoração da necessidade e da pertinência desse instrumento extrajudicial de cobrança de dívida, carece de legitimação, por romper com os princípios da independência dos poderes (art. 2º da CF/1988) e da imparcialidade.

8. São falaciosos os argumentos de que o ordenamento jurídico (Lei 6.830/1980) já instituiu mecanismo para a recuperação do crédito fiscal e de que o sujeito passivo não participou da constituição do crédito.

9. A Lei das Execuções Fiscais disciplina exclusivamente a cobrança judicial da dívida ativa, e não autoriza, por si, a insustentável conclusão de que veda, em caráter permanente, a instituição, ou utilização, de mecanismos de cobrança extrajudicial.

10. A defesa da tese de impossibilidade do protesto seria razoável apenas se versasse sobre o ‘auto de lançamento’, esse sim procedimento unilateral dotado de eficácia para imputar débito ao sujeito passivo.

11. A inscrição em dívida ativa, de onde se origina a posterior extração da certidão que poderá ser levada a protesto, decorre ou do exaurimento da

instância administrativa (em que foi possível impugnar o lançamento e interpor recursos administrativos), ou de documento de confissão de dívida, apresentado pelo próprio devedor (e.g., DCTF, GIA, termo de confissão para adesão ao parcelamento, etc.).

12. O sujeito passivo, portanto, não pode alegar que houve 'surpresa' ou 'abuso de poder' na extração da CDA, uma vez que esta pressupõe sua participação na apuração do débito. Note-se, aliás, que o preenchimento e a entrega da DCTF ou GIA (documentos de confissão de dívida) corresponde integralmente ao ato do emitente de cheque, nota promissória ou letra de câmbio.

13. A possibilidade do protesto da CDA não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto.

14. A Lei 9.492/1997 deve ser interpretada em conjunto com o contexto histórico e social. De acordo com o II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça Mais Acessível, Ágil e Efetivo, definiu-se como meta específica para dar agilidade e efetividade à prestação jurisdicional a 'revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo'.

15. Nesse sentido, o CNJ considerou que estão conformes com o princípio da legalidade normas expedidas pelas corregedorias de justiça dos Estados do Rio de Janeiro e de Goiás que, respectivamente, orientam seus órgãos a providenciar e admitir o protesto de CDA e de sentenças condenatórias transitadas em julgado, relacionadas às obrigações alimentares.

16. A interpretação contextualizada da Lei 9.492/1997 representa medida que corrobora a tendência moderna de interação dos regimes jurídicos próprios do direito público e privado. A todo instante vem crescendo a publicização do direito privado (iniciada, exemplificativamente, com a limitação do direito de propriedade, outrora valor absoluto, ao cumprimento de sua função social) e, por outro lado, a privatização do direito público (por exemplo, com a incorporação – naturalmente adaptada às peculiaridades existentes – de conceitos e institutos jurídicos e extrajurídicos aplicados outrora apenas aos sujeitos de direito privado, como, e.g., a utilização de sistemas de gerenciamento e controle de eficiência na prestação de serviços).

17. Recurso especial provido, com superação da jurisprudência do STJ."

Não se pode pensar, contudo, no protesto extrajudicial como uma medida sancionatória, tal como tratado no referido Projeto de Lei nº 5.080/2009. O protesto é, isto sim, medida pública destinada à prova da inadimplência do devedor, o que é de interesse de todos os agentes do mercado (e não apenas do Fisco), bem como à obtenção do pagamento espontâneo elisivo da lavratura do protesto. Nessa medida, o protesto não é constrangimento ilegal, mas forma de instar o devedor a saldar, de forma não coacta, o seu débito para com a Fazenda Pública. Além desses propósitos, o protesto também possibilita o pedido de falência do devedor e tutela o mercado de crédito. De fato, não se pode afirmar que o protesto extrajudicial da CDA seja apenas uma medida vexatória para o devedor.

Além disso, não se justifica uma restrição ao protesto da CDA, como mecanismo útil para a obtenção do pagamento e a cientificação ao mercado de crédito da inadimplência tributária do contribuinte, com base no art. 198 do CTN, embora as críticas já deduzidas. Isso porque tal normativo restringe apenas "a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades", mas não a publicação da situação de inadimplência do crédito tributário retratado em certidão de dívida ativa, pelo protesto. A propósito, o STJ já manifestou ser "possível a inclusão de débitos de natureza tributária inscritos em dívida ativa nos cadastros de proteção ao crédito, independentemente de sua cobrança mediante execução fiscal".

Há de se lembrar que a Fazenda Pública deve prestar contas ao Tribunal de

Contas a respeito das iniciativas adotadas para a recuperação dos seus créditos. Realizado o protesto, os credores fazendários poderão fazer prova de que não renunciaram de fato às suas receitas, porquanto buscaram as medidas extrajudiciais possíveis para salvaguarda dos seus interesses creditícios.

Por fim, se imaginarmos que a execução fiscal poderá vir a adotar um modelo administrativo, a depender da aprovação de algum dos projetos de lei que estão em tramitação no Congresso Nacional, segundo o qual os atos de invasão no patrimônio do devedor serão praticados pelo próprio credor, melhor seja realizado o protesto, o que está a cargo de um terceiro imparcial fiscalizado pelo Poder Judiciário, ou seja, o tabelião de protestos.

8 Os desafios da execução fiscal. Da falência do sistema atual à sua regeneração: um novo modelo de recuperação dos créditos públicos

O desafio que paira acima da execução fiscal atual é o de aumentar a eficiência e o índice de recuperação dos créditos fazendários, o que muito contribuiria para a própria justiça tributária. Para tanto, passa-se a apresentar sugestões de medidas que são potencialmente úteis ao desejado incremento de eficiência da execução fiscal, sem prejuízo ao devido processo legal e ao acesso à Justiça.

Em primeiro lugar, é urgente a atualização da lei de execuções fiscais. A execução de que dispõe a Fazenda Pública deve estar sintonizada com a execução regulada pelo CPC e de que dispõem os credores particulares. Não há o menor sentido em haver dois ritos, um moderno e disponível para todos, um defasado, para o credor fazendário. É evidente que a modernização havida no CPC pode beneficiar também a Fazenda Pública. Seria possível até mesmo cogitar da simples revogação da lei de execuções fiscais de 1980, de forma que os processos passariam a ser regidos pelo CPC, equiparando as forças da Fazenda Pública e dos credores particulares. Qualquer que seja o caminho adotado – (i) atualização da lei de execuções fiscais de 1980, (ii) edição de uma lei inteiramente nova, ou, ainda, (iii) adoção total do CPC para tais processos –, a modernização legislativa da execução fiscal jamais deverá se restringir à simples transferência dos atos constitutivos para as atribuições dos credores fazendários.

Nessa modernização, a execução fiscal deve ser concebida pela lei de regência como um processo a ser manejado apenas quando falharem os demais meios de cobrança, diretos e indiretos. Essa nova concepção da execução fiscal deve partir da premissa de que o Judiciário não é mero desaguadouro de execuções fiscais manejadas às portas da prescrição e ajuizadas temerariamente contra devedores cuja situação econômica é totalmente enigmática. Pelo contrário, a execução deve ser proposta em prazo breve e apenas quando falharem os demais meios de cobrança extrajudiciais, instruída a inicial com detalhamento da situação econômico-patrimonial do devedor, de sorte a agregar plausibilidade da liquidação do crédito executado. Essa proposta significa uma busca de responsabilidade da Fazenda credora no seu exercício do papel de ator processual. Do demandante se espera um mínimo de cuidado na propositura da ação. Não deve ser ela – a propositura da execução – uma aventura, mas deve estar impregnada de plausibilidade de êxito na recuperação do crédito perseguido.

Impõe-se também a extinção da competência delegada. A interiorização da Justiça Federal já lhe permitiu chegar a localidades distantes, marcando presença no cotidiano dos cidadãos dos mais longínquos municípios. Portanto, o contexto contemporâneo em que se estabelece a Justiça Federal é muito diverso daquele de 1966, em que se imaginou a delegação das suas competências à Justiça Estadual com base no art. 15, I, da Lei nº 5.010/66, ou mesmo de 1980, quando foi editada a Súmula 40 do extinto Tribunal Federal de Recursos (“A execução fiscal da Fazenda Pública federal será proposta perante o juiz de direito da comarca do domicílio do devedor, desde que não seja ela sede de vara da Justiça Federal”). De fato, entende-se que a Justiça Federal poderá progressivamente retomar todas as suas competências que foram delegadas à Justiça Estadual,

pois não mais subsistem os pressupostos fáticos que antes motivaram tal iniciativa.

Deve ser suprimida a exigência de penhora para o exercício de defesa contra a execução fiscal por meio de embargos, já que tal condicionante, hoje, acabou por fazer multiplicar as exceções de pré-executividade, cujas alegações devem ser concentradas em uma ação incidental autônoma, na qual haveria inclusive a possibilidade de dilação probatória. A admissibilidade de embargos sem garantia (e, por isso, sem efeito suspensivo) teria o condão de extinguir as exceções de pré-executividade interpostas com fim meramente protelatório. Todas as defesas deveriam ser concentradas na incidental. A par dessa aventada atualização legislativa da execução fiscal, é ainda necessária a criação de mecanismos que reforcem o cumprimento das indisponibilidades patrimoniais determinadas tanto em sede de execução fiscal quanto em outros processos, como, por exemplo, na medida cautelar fiscal. De fato, enquanto, hoje, qualquer juiz brasileiro pode, em tese, decretar a indisponibilidade dos bens do devedor, a implementação dessa garantia do crédito tributário exequendo é, especialmente em termos de bens imóveis, custosa, demorada e burocrática. Enquanto a indisponibilidade de valores e veículos pode ser efetivada eletronicamente, por meio dos convênios BacenJud e Renajud, respectivamente, as demais indisponibilidades devem ser comunicadas a todos os cartórios de registros de imóveis do Brasil, sob pena de o devedor lograr êxito em efetivar uma alienação ou oneração de imóvel cuja matrícula imobiliária não tenha sido, por qualquer motivo, objeto da averbação daquela ordem judicial restritiva, o que, além de prejudicar o interesse fazendário, também afeta os legítimos interesses do terceiro contratante.

Em paralelo à reforma legislativa da execução fiscal, convém seja alterada a lei de recuperação judicial e falência de forma a atribuir expressamente ao credor fazendário a legitimidade para pedir a falência do contribuinte devedor, superando-se, com isso, a restrição jurisprudencial emanada do STJ. Não se trata de permitir ou fomentar a utilização da falência como meio de cobrança, mas é inaceitável que o contribuinte devedor continue distorcendo o mercado e causando quebras em cascata, ficando a Fazenda Pública de mãos amarradas. Afinal, a saúde do mercado contribui para a recuperação dos créditos públicos, o que é plenamente compatível com a utilização da execução fiscal em paralelo ao pedido de falência.

Ainda sob a ótica processual, a legislação deve conceber um prazo máximo para o ajuizamento da execução fiscal após a constituição definitiva do crédito tributário (90 dias, no máximo, por exemplo), sob pena de restar ao credor apenas o protesto extrajudicial (além da negativa de CND e do Cadin). Tratar-se-ia de medida de responsabilidade do credor fazendário. A inexistência de prazos, já se viu, acaba fomentando a própria ineficácia da execução, pois muitas vezes é promovida tardiamente e quando não mais se revela frutífera.

Agora em um viés da legislação tributária, a modernização da execução fiscal não dispensa uma melhor regulamentação normativa da prescrição intercorrente, por meio de lei complementar. É imprescindível o estabelecimento de um prazo de validade máximo para a execução fiscal, já que a mera pendência de feito ajuizado sem resultado prático algum não aponta para a satisfação do interesse do credor. É intolerável que apenas o despacho inicial (ou o ajuizamento) interrompa a prescrição e o prazo não volte a correr contra o credor, possibilitando que execuções (infrutíferas) permaneçam em tramitação por até várias décadas.

Ainda no bojo do CTN, o inciso II do parágrafo único do art. 174 do Código deve ser alterado para prever o protesto extrajudicial como causa interruptiva da prescrição, ao lado do "protesto judicial". De fato, já que o protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa está expressamente regulado pela lei de regência, e tal instituto, na órbita civil, determina a interrupção da prescrição, o crédito tributário não pode gozar de garantia inferior. Afinal, se o credor fazendário age e

busca recuperar seu crédito por meio do protesto, tal conduta deve ser prestigiada como marco interruptivo da prescrição.

As ferramentas eletrônicas hoje existentes devem ser aprimoradas para permitirem um gerenciamento inteligente da qualidade dos créditos executados, com base na antiguidade desses, bem como nas características do devedor, apuradas via CNPJ, DIPJ, Junta Comercial e outros registros públicos com informações de fácil acesso mediante convênio.

Além disso, o credor deve classificar a qualidade do seu crédito, para que não sobrecarregue o Judiciário com execuções fiscais infrutíferas. Nesse sentido, convém que a Fazenda Pública gerencie o seu estoque viável de créditos tributários e identifique aqueles irrecuperáveis, deixando de submetê-los à via executiva ou levando à extinção aqueles processos ineficazes, tudo para fins da priorização das execuções com maior viabilidade econômica.

Por fim, deve ser excluída do sistema penal a possibilidade de extinção da punibilidade dos crimes de sonegação fiscal por meio do pagamento/parcelamento dos créditos tributários, pois o direito penal não pode ser utilizado como via de cobrança.

Essas medidas representariam uma revolução no sistema de recuperação dos créditos tributários e não tributários, que permaneceriam submetidos a uma via executiva judicial, sem prejuízo de outras medidas a serem adotadas previamente pela Fazenda Pública de molde a, dentro da legalidade, obter extrajudicialmente o pagamento do seu crédito.

A propósito, deve-se quebrar o paradigma de que determinadas medidas de pressão ao contribuinte inadimplente não são possíveis, mesmo previstas em lei. Com efeito, nas execuções para entrega de coisa certa ou de obrigação de fazer, o juiz pode aplicar a modalidade executiva necessária ao caso concreto, com base no CPC, art. 461, § 5º. Não há razão para que tais poderes não estejam à disposição do juiz da execução fiscal. Ainda nessa linha, são reconhecidamente válidas as obrigações tributárias acessórias que representam monitoramento fiscal do contribuinte, a exemplo do dever de informar alienações patrimoniais pela declaração de operações imobiliárias – DOI, bem como a necessidade de comprovação de regulares práticas tributárias pela apresentação de certidões negativas de débitos tributários. A associação de tais expedientes de forma coordenada também aceleraria a execução fiscal, a cargo de um juiz, e não de autoridade fiscal.

Conclusões

Em síntese, foi constatada a situação de crise vivenciada pelas execuções fiscais e o abalo causado ao funcionamento do Poder Judiciário. Analisou-se o marco legal vigente e verificou-se que a Fazenda Pública, mesmo dotada de fortes prerrogativas e múltiplas facilidades, não produz um resultado satisfatório em termos de recuperação do crédito tributário por meio daquele rito executivo. Todos – Judiciário, Fazenda Pública e a própria sociedade brasileira, destinatária última dos créditos tributários – veem-se frustrados pela baixa recuperabilidade dos créditos fazendários.

No entanto, pôde-se constatar que a falência do modelo atual da execução fiscal não é causada exclusivamente pela defasagem legislativa ou, tampouco, pelo congestionamento do Judiciário. As causas são complexas e têm múltiplas origens, inclusive de ordem econômica, e não poupam a Fazenda Pública de suas responsabilidades pela ineficiência da execução fiscal.

No quadro examinado, percebeu-se que as técnicas de gestão do acervo das execuções fiscais e os demais meios indiretos de cobrança já utilizados pelo Fisco não têm sido capazes de debelar a crise de eficiência da execução fiscal. É

necessário mais do que isso. Impõe-se uma reforma radical do sistema de recuperação dos créditos públicos.

Ainda que o modelo legal vigente esteja notadamente defasado, tornando urgente uma reforma legislativa, tem-se que não é a simples desjudicialização o melhor caminho, ao contrário do que vem sendo alardeado pelo Executivo Federal. Isso porque a crise não é causada exclusivamente pelo Judiciário, que vem sendo o desaguadouro de execuções fiscais infrutíferas ajuizadas pela Fazenda Pública. Em grande medida, a calamidade das execuções fiscais é também de responsabilidade dos próprios credores. E, mesmo assim, a Administração Fazendária pretende haver para si o poder de penhorar bens do seu devedor, em verdadeiro atentado contra a cidadania.

O incentivo normativo dado ao protesto da CDA é um passo acertado, embora pequeno, no caminho da reforma do sistema de recuperação dos créditos públicos. Trata-se de expediente conduzido por um operador jurídico imparcial, desvinculado, portanto, do credor, cujo resultado é bastante satisfatório para o credor fazendário e ainda evita um maior congestionamento do Judiciário.

Muito ainda deve ser feito. Contudo, a reformulação da execução fiscal não pode ser concebida como simples transferência do centro de poder do Judiciário para o Executivo. É necessária uma modernização legislativa da execução fiscal, melhor aparelhando-a para o enfrentamento dos desafios atuais. O credor fazendário deverá, no mínimo, dispor de uma via executiva análoga àquela regradada pelo CPC, sem prejuízo de expedientes ainda mais modernos e eficazes para a realização do crédito público, tributário ou não tributário.

Longe de meramente criticarem-se as propostas de uma execução fiscal simplesmente administrativa, pretende-se alcançar um objetivo maior, que é a reforma integral do sistema de recuperação dos créditos públicos, implementando-se as propostas apresentadas. E, de qualquer modo, não se deve abrir mão do controle jurisdicional, devendo o Judiciário permanecer com o papel imparcial e equidistante das partes para determinarem-se as medidas executivas.

Referências bibliográficas

ALVES, Francisco Glauber Pessoa. Execução fiscal eficaz. **Revista de Processo**, v. 223, set. 2013.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O protesto de CDA como mecanismo alternativo de cobrança de créditos tributários de pequena monta no Estado de Minas Gerais. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 211, abr. 2013.

BECHO, Renato Lopes. Dois pesos e duas medidas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 abr. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/04/1441867-renato-lobes-becho-dois-pesos-e-duas-medidas.shtml>>. Acesso em: 19 maio 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Providências nº 0004537-54.2009.2.00.0000**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ecnj/consulta_processo.php?consulta=s&num_processo_consulta=200910000045376/>. Acesso em: 19 maio 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 31.859/GO, Segunda Turma, Rel. Min. Hermann Benjamin. **DJe**, 01 jul. 2010.

_____. Recurso Especial nº 363.206/MG, Rel. Ministro Humberto Martins,

Segunda Turma, julgado em 04 maio 2010. **DJe**, 21 maio 2010.

_____. Recurso Especial nº 1.100.156/RJ, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 10 jun. 2009. **DJe**, 18 jun. 2009.

_____. Recurso Especial nº 1.126.515/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 03 dez. 2013. **DJe**, 16 dez. 2013.

_____. Recurso Especial nº 1.262.381/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 21 nov. 2013. **DJe**, 29 nov. 2013.

_____. Recurso Especial nº 1.337.790/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 12 jun. 2013. **DJe**, 07 out. 2013.

COSTA, Hélio Rubens Batista Ribeiro da; CORRÊA NETTO, Oscavo Cordeiro; RODRIGUES, Marilene Talarico Martins; SIGOLLO, Leonardo Sartori. Análise do anteprojeto de lei de execução fiscal administrativa. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**, v. 22, jul. 2008.

CONRADO, Paulo Cesar. Desjudicialização da execução fiscal. **Carta Forense**, São Paulo, 12 abr. 2014. p. B-12.

HARADA, Kiyoshi. Execução fiscal sem prévia garantia do juízo. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 107, nov. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Comunicado nº 127**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120104_comunicadoipea127ppt.pdf>.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Execução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. O protesto de certidão de dívida ativa e o “II Pacto Republicano”. **Revista de Processo**, v. 205, mar. 2012.

OLIVEIRA, Joyce Chagas de. Crise da execução fiscal e a problemática atual dos conselhos profissionais para executar seus créditos. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 100, set. 2011.

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Comercial), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-142914/>>.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. **Sobrevivência das empresas no Brasil**. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/customizado/estudos-e-pesquisas/taxa-de-sobrevivencia-das-empresas-no-brasil/sobrevivencia-das-empresas-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2014.

SILVA NETO, Francisco de Barros e. A execução fiscal administrativa e o devido processo legal. **Revista de Processo**, v. 187, set. 2010.

THEODORO JR., Humberto. **Lei de execução fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2002.

VELLOSO, Andrei Pitten. Execução fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). **Execução fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, Centro de Extensão

Universitária, 2008.

Notas

1. HARADA, Kiyoshi. Execução fiscal sem prévia garantia do juízo. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 107, nov. 2012. p. 301.
2. THEODORO JR., Humberto. **Lei de execução fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 3.
3. THEODORO JR., Humberto. Obra citada. p. 5.
4. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.100.156/RJ, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 10 jun. 2009. **DJe**, 18 jun. 2009.
5. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.337.790/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 12 jun. 2013. **DJe**, 07 out. 2013.
6. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Comunicado nº 127**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120104_comunicadoipea127ppt.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.
7. BECHO, Renato Lopes. Dois pesos e duas medidas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 abr. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/04/1441867-renato-lopes-becho-dois-pesos-e-duas-medidas.shtml>>. Acesso em: 19 maio 2014.
8. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. **Sobrevivência das empresas no brasil**. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/customizado/estudos-e-pesquisas/taxa-de-sobrevivencia-das-empresas-no-brasil/sobrevivencia-das-empresas-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2014.
9. ALVES, Francisco Glauber Pessoa. Execução fiscal eficaz. **Revista de Processo**, v. 223, set. 2013. p. 133.
10. OLIVEIRA, Joyce Chagas de. Crise da execução fiscal e a problemática atual dos conselhos profissionais para executar seus créditos. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 100, set. 2011. p. 303.
11. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.262.381/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 21 nov. 2013. **DJe**, 29 nov. 2013.
12. COSTA, Hélio Rubens Batista Ribeiro da; CORRÊA NETTO, Oscavo Cordeiro; RODRIGUES, Marilene Talarico Martins; SIGOLLO, Leonardo Sartori. Análise do anteprojeto de lei de execução fiscal administrativa. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**, v. 22, jul. 2008. p. 333.
13. VELLOSO, Andrei Pitten. Execução fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). **Execução fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, Centro de Extensão Universitária, 2008. p. 580-599.
14. SILVA NETO, Francisco de Barros e. A execução fiscal administrativa e o

devido processo legal. **Revista de Processo**, v. 187, set. 2010. p. 275.

15. CONRADO, Paulo Cesar. Desjudicialização da execução fiscal. **Carta Forense**, São Paulo, abr. 2014. p. B-12.

16. SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Comercial), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-142914/>>. Acesso em: 08 maio 2014.

17. SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Comercial), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-142914/>>. Acesso em: 08 maio 2014.

18. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Providências nº 0004537-54.2009.2.00.0000**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ecnj/consulta_processo.php?consulta=s&num_processo_consulta=200910000045376/>. Acesso em: 08 maio 2014.

19. BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O protesto de CDA como mecanismo alternativo de cobrança de créditos tributários de pequena monta no Estado de Minas Gerais. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 211, abr. 2013. p. 140-141.

20. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.126.515/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 03 dez. 2013. **DJe**, 16 dez. 2013.

21. "Art. 5º Inscrito o crédito em dívida ativa, o devedor será notificado do inteiro teor da certidão para, em sessenta dias, alternativamente: I – efetuar o pagamento, acrescido dos encargos incidentes; II – solicitar o parcelamento do débito por uma das formas previstas em lei; ou III – prestar garantia integral do crédito em cobrança, por meio de depósito administrativo, fiança bancária ou seguro-garantia. (...) § 4º O devedor ou o responsável legal que não praticar um dos atos descritos nos incisos I a III do *caput* deverá relacionar quais são e onde se encontram todos os bens ou direitos que possui, inclusive aqueles alienados entre a data da inscrição em dívida ativa e a data da entrega da relação, apontando, fundamentadamente, aqueles que considera impenhoráveis. § 5º Nos termos de lei complementar, o descumprimento do disposto no § 4º deverá constituir infração à lei, para fins do disposto no art. 135 da Lei nº 5.172, de 1966. § 6º Transcorrido o prazo de que trata o *caput* sem que o devedor tenha praticado um dos atos previstos nos incisos de I a III, a Fazenda Pública deverá efetuar os atos de constrição preparatória necessários à garantia da execução. § 7º Ocorrida a hipótese descrita no § 5º, poderá a Fazenda Pública solicitar o protesto da certidão de dívida ativa pertinente junto ao tabelionato de protesto de títulos competente, na forma prevista na Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997."

22. NOGUEIRA JÚNIOR. Alberto. O protesto de certidão de dívida ativa e o "II Pacto Republicano". **Revista de Processo**, v. 205, mar. 2012. p. 381.

23. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 31.859/GO, Segunda Turma, Rel. Min. Hermann Benjamin. **DJe**, 01 jul. 2010.

24. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 363.206/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 04 maio 2010. **DJe**, 21

maio 2010.

25. MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Execução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 89.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

SCHERER, Tiago. Execução fiscal: novas perspectivas. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 64, fev. 2015. Disponível em:

< http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Tiago_Scherer.html >

Acesso em: 03 mar. 2015.

REVISTA DE DOUTRINA DA 4ª REGIÃO
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS